Comments of the CBC on the CRTC licensing of a Canadian news channel and on the petition of Allarcom Limited to the Governor in Council for the setting aside of this decision

Canadian Broadcasting Corporation

January 1988

The petition to the Governor in Council by Allarcom Limited requesting that the CRTC decision to award a news and information channel licence to the CBC should be set aside invokes a process of some considerable gravity.

The petitioner is urging the Governor in Council to exercise a power which some, including the Standing Committee on Communications and Culture *, have recommended should be eliminated in its present form. The particular action urged by the petitioner is without precedent and capable of affecting for the future an important independent regulatory process. Therefore, the Board of Directors of the CBC takes the view that it has a responsibility to provide factual information relevant to the issue under consideration by the Governor in Council.

This document will deal, first and foremost, with the fact the CBC informed the government through appropriate channels, before the application was made, of its intention to apply to the CRTC for a news and information channel licence. The CBC also informed the Standing Committee of the House of Commons on Communications and Culture of its application more than two months before the CRTC hearings.

In addition, the document will provide some background on the Corporation's involvement in this whole project, an objective comparison of the two news specialty channel applications which were before the CRTC in the summer of 1987, and a review of the various issues which have been raised concerning those applications.

By July 1987 when the parties assembled for the CRTC hearings on specialty services, a long continuum of developments and consultations on the subject of a CBC news and information channel had already occurred.

In 1984, and in the absence of any Canadian alternative, the CRTC had licensed the carriage on cable systems of the American 24-hour news service, CNN. By 1985, ongoing discussions within CBC about the creation of a Canadian alternative to CNN had been extended to negotiations with a large private media organization in the hope of proceeding in partnership.

At about the same time, the creation of a Canadian news and information service was proposed in the CBC's formal submission to the Task Force on Broadcasting Policy. This was the result of careful consideration and decision by the Board of the Corporation.

---

* Interim Report on the Recommendations of the Task Force on Broadcasting Policy: Specialty Programming Services and Some Proposed Legislative Amendments, A Report of the Standing Committee on Communications and Culture, April 1987.

During the period of CRTC's calls for specialty service applications, as already mentioned above, the Corporation, through proper channels, kept the government informed of its intentions. There was clear opportunity for government authorities to express disapproval or to intervene at the hearings had they considered it appropriate to do so. None did.

Similarly, the House of Commons Committee on Communications and Culture was informed on 7 May 1987 that the CBC had submitted an application to the CRTC for a new specialty service licence and a discussion ensued concerning the organization of the proposed service. However, neither any question as to the propriety of the application nor any of the principles now mentioned in the petition or by its supporters, was raised by the Chairman or the members of the committee.

It is now being claimed by the petitioner and some supporters that the CBC did not have the legislated authority to apply and that therefore the CRTC should not have licensed CBC to provide this service. Such a view is clearly contradicted by another interim report of the Standing Committee on Communications and Culture.*

On page 68 of this report the Committee discusses a recommendation of the Task Force on Broadcasting Policy for changes in the Broadcasting Act. In response to that recommendation of the Task Force the Standing Committee wrote...

> "Finally, the recommendation appears to assume that the Act would need to be changed to allow the CBC to add additional services, such as specialty television services. (recommendation 10.3).
>
> "It is the Committee's view that the existing legislation is adequate. It has not constrained the addition of services such as CBC's stereo radio service or the Parliamentary Network. In fact, the CRTC advised the Committee that:

---

* Interim Report on the Recommendations of the Task Force on Broadcasting Policy: Specialty Programming Services and Some Proposed Legislative Amendments, May 1987.

> The Commission now interprets the Broadcasting Act as not limiting the CBC's possible broadcast activities. Were the Act to be amended to deal with the specific ability to develop new specialty services, then it might be argued that this is a narrowing of the CBC's mandate.
>
> "Further, the use of the most appropriate means of distribution is not an issue that needs to be addressed in the legislation. Finally, if new CBC services are established it should be a goal that they too be made available to as many Canadians as possible."

The questions of principle that are now raised by the petitioner and certain supporters against the granting by the CRTC of this licence and against the operating of a specialty television news service by the CBC are the type of policy matters that are normally raised and clarified before or during a public hearing process, not after it. That, surely, is a matter of natural justice.

And in this case it would appear that the process worked as it should. The Standing Committee made clear at exactly the appropriate time its view that the existing legislation was adequate to allow CBC to add additional services such as specialty television services. Government representatives were fully aware of CBC's application, aspects of it had been discussed by CBC with the Standing Committee, and nowhere had any objection been raised.

On the contrary, the atmosphere towards this proposed new entrepreneurial activity by the CBC seemed to be entirely positive.

The concept of the channel was certainly an attractive one. All parts of Canada and the world as it affects Canadians would be on display 24 hours a day, every day, an unprecedented opportunity for the people of this country to learn more about themselves and each other. Because CBC already had infrastructure, equipment and experienced staff, an investment paid for by the Canadian public, the Corporation was in a unique position to behave, as many have urged it to do, in a genuinely business-like fashion, capitalizing on the investment already made by the people of Canada. By working on the margin of what already exists and with an additional sum drawn from cable subscriptions and advertising revenue, the Corporation would provide this country with a continuous information service almost totally Canadian in content and able to compete with, not be dependent upon, the editorial resources of CNN.

There is a belief in Canada today among many people actively involved in communications that because of new uses, including international ones, of technology such as satellites and cable, there exists the danger that Canada's situation with television information may come to resemble the tragedy of Canadian television drama, where almost all of the drama available to Canadians --and actually viewed by them -- is now foreign.

In this analysis the urgent need is for the creation of substantial, genuinely Canadian alternatives. And all agree that if they are to compete successfully these services must be able to match the quality of comparable foreign services.

The availability of American television signals and programming in Canada, including the two services of CNN (the second is a Headline News service, now also available in Canada on cable), definitely has meant that the United States tends to become ever more visible to Canadians, while we Canadians remain not very visible to ourselves, and almost invisible to Americans. The service CBC was proposing would help, especially with freer trade, to redress that imbalance of visibility, making our artists and advertising, our ideas and our industries, our products and our politicians better known throughout Canada and perhaps ultimately, in the United States as well.

Allarcom Ltd. claims that its own application was "denied as a result" of the decision to licence a CBC service. There is however no actual evidence to support this contention or to say that the Allarcom application was of sufficient quality to be approved by the Commission, even if there had not been a competing applicant.

Indeed, in Decision 87-906 the Commission, referring to the list of ten applications which were denied, including the Allarcom news channel application, said:

> "The Commission has examined each application on its merits and has found serious weaknesses in the above applications."

It may be helpful to review a brief comparison of the two news channel applications concentrating on some key points as they were presented to the Commission:

1. Basic initial cost per cable home:

Allarcom: 50 cents per month

CBC: 25 cents per month once 4.9 million cable homes are connected. Not more than 40 cents per month in any event.

2. Requested carriage:

Allarcom: Mandatory to cable (all English-language based cable systems with 6,000 or more subscribers would be required, under the Cable Television Regulations, to carry the service).

CBC: Optional to cable (unless mandatory licences were to be issued). Each cable system would decide whether or not to carry the service.

3. Studios:

Allarcom: 1 (in Edmonton)

CBC: at 16 CBC stations all across Canada and in the North and with access to many of the CBC's private affiliates covering most of Canada

4. Bureaux:

Allarcom: 2 in Canada -- Toronto and Ottawa
3 foreign -- in London, Washington and Paris

CBC: Almost every major and many smaller cities in Canada
London, Washington, Paris, Beijing, Moscow and Beirut, with 3 to be added in Southern Africa, Latin America and the Pacific Rim

5. Cameras (non-studio):

present:

Allarcom: 5 approximately

CBC: 153 approximately (plus 400 Visnews etc.)

future:

Allarcom: 16 approximately

CBC: 183 approximately

6. Foreign sources:

Allarcom: No firm arrangements. WTN (World Television News) the only likely one.

CBC: BBC, NBC, VISNEWS, CBS, all EBU and ABU broadcasters, ABC (Australia), BCNZ. Also CNN, WTN possible, if desired.

7. Supporting intervenors:

Allarcom: Primarily Alberta based, including the Premier, and a number of federal and provincial politicians, the Mayor and Chief of Police of Edmonton, one native organization, one captioning group and a small number of individuals.

CBC: National support, with interventions from every province except PEI. Support came from provincial/territorial Ministers of Communications academic leaders, the country's major multicultural organizations, leaders in business and the arts, a wide variety of individuals, as well as three major cable system operators (Rogers, Western Cablesystems and Telecable Laurentien).

8. Captioning or signing for the hearing impaired:

Allarcom: 8 hours per day

CBC: 12 hours per day

9. Northern Canada:

Allarcom: no permanent resources or bureau

CBC: existing Northern stations plus a new, dedicated up-link

The CRTC hearing on specialty services was an effective public process, detailed and thorough, with all interested parties having an opportunity to be heard and where necessary questioned by the Commission on their views.

Allarcom says in its submission of 21 December that "the powers vested in the Governor in Council by Section 23 of the Broadcasting Act should be exercised with caution so as not to serve as a forum for the reconsideration of unsuccessful broadcasting licence applications."

As already mentioned, the Standing Committee on Communications and Culture dealt with this matter too in their process of reporting on the recommendations of the Task Force on Broadcasting Policy.*

> "We have carefully considered the arguments raised by the Task Force for eliminating the Cabinet power to review CRTC decisions. We have also examined much of the literature on this matter. We recognize that an unlimited power of review may be used for narrow political purposes. We are aware that because the process is a political one it is not ordinarily constrained by procedures which assure fairness to the parties: notice, availability of criteria for decision making, and the opportunity to respond to critical or unfavourable comments. We understand why the Task Force has concluded that the presence of both an unlimited power of direction and a power of review in the Act will threaten the integrity of the CRTC. Professor Hudson Janisch has put the argument against the review process most eloquently:

---

* Ibid

> "... political second-guessing of the decisions of administrative tribunals will lead to a diminution in the quality of their decisions and in the quality of persons who will be prepared to serve on such tribunals. It is one thing to be reversed by a Court of Appeal; quite another to have a carefully thought decision swept aside in the vortex of partisan politics. (H.N. Janisch, "Politic" Accountability for Administrative Tribunals", in Collected Papers, Conference on Administrative Justice, University of Ottawa, January 1978. Unedited papers.)"

All of that said, and despite the protestations of Allarcom Ltd., the issues raised by the petition are in fact ones which were raised during the public hearing process and which were weighed and questioned most carefully by the Commission, as was evident to those in attendance at the hearings and as the words of the subsequent decision of 30 November itself clearly reflect:

> "In assessing this application, the Commisison has given particular consideration to the quality of the CBC's existing English-language news and public affairs programming and to the tradition of excellence in terms of journalistic standards that the CBC has achieved and for which it deservedly receives international recognition. The Commission also recognizes the CBC's argument that there is a strong, demonstrated demand for a dedicated news and information channel and acknowledges the viability of the proposal in terms of its financial projections.
>
> "Indeed, were it not for the utilisation of existing news material and of existing staff and technical resources, with no additional costs to the CBC's existing services, it is doubtful that a quality news and information service could be offered to Canadians at this time at such a reasonable cost.
>
> "The Commission has also given particular consideration to the true reflection of each part of the country to the others in matters as important as news and public affairs. It is satisfied that the strong regional character of the proposed schedule will allow for a beneficial exchange of views among Canadians.

"The Commission has, at the same time, given due consideration to concerns raised by interveners with respect to the question of concentration, and the potential disadvantages accruing from a single entity holding a number of licences for national broadcasting services. It notes, in particular, the concern expressed in some quarters that, by adding such a service to the CBC's existing spectrum, it could be expanding the CBC's influence in the field of news and information in a way that could potentially be detrimental to viewer choice and the first possible formulation of public opinion on matters of sensitive public interest.

"In weighing these factors, the Commission has taken into account the CBC's mandate, its existing news-gathering infrastructure, and the fact that with this proposal, cable subscribers will have an opportunity to receive at an affordable cost a truly Canadian, English-language 24-hour-a-day specialty service dedicated to the news and information needs of Canadian viewers rather than one that is essentially prepared from an external or foreign perspective. It has also taken note of the accountability mechanisms to which the CBC in particular, as a publicly-funded crown corporation, is subject and has put the Corporation on notice that the Commission intends to re-examine the efficiency and adequacy of the CBC's "Journalistic Policy" code of ethics at the time of the renewal of this licence.

"On balance the Commission is convinced that the advantages to Canadian cable subscribers and to the Canadian broadcasting system outweigh any potential disadvantages. Moreover, by granting a three-year licence term and, as set out in the appendix to this decision, by requiring the Corporation to fulfill all of its commitments with respect to the orientation, operation, structure as well as the programming content and expenditures of its news and information service, the Commission is satisfied that the public interest will be adequately protected."

Finally, the Corporation feels that the various issues and questions which have been raised should be stated, and squarely addressed once more:

1. Is provision of a service such as this one within CBC's mandate?

   Yes. The CRTC decision is entirely consistent with the broadcasting policy for Canada enunciated in section 3 of the Broadcasting Act, with the objectives for the national broadcasting service set out in subsection 3(g) and with the requirement in subsection 3(j) of the Act which states that the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system should be flexible and readily adaptable to scientific and technical advances.

   The scope and makeup of the national broadcasting service to be provided by CBC under the Broadcasting Act are left to the determination of the CBC Directors. Section 39(1) of the Act gives to the Corporation very broad powers, including the general power to do "all such other things as the Corporation deems incidental or conducive to the attainment of the purposes of the Corporation." Throughout its existence the Board of the Corporation has had to make decisions on the addition of new elements to the service when it appeared appropriate. Such decisions remain subject to issuance by the Commission of any required licences, and to any conditions of licence imposed by the Commission, but it is an essential element of the "arms-length relationship" that such decisions be made by the Corporation acting independently in accordance with the policy objectives laid down by the Act.

   The views of the Standing Committee on Communications and Culture on this issue, which support the CBC's position, have been discussed elsewhere. An important further consideration is that the Corporation was not asking the government for any additional funding for this new service. Finally, it is worth noting that the new CBC service will contribute to the exchange of regional information and contribute to the development of national unity and expression of Canadian identity in a way that has never before been even possible.

2. Will there be a comparable service available to Francophone Canadians?

   The existence of such a service in English will certainly increase the likelihood of a comparable service in French. The economics of the French-language market being what they are, it will be no easy matter to provide a service at a rate low enough to be acceptable to cable subscribers.

However, given CBC's French-language journalism resource base and the intention that all additional foreign correspondents hired from English news channel revenues will be bilingual, if anyone can mount a quality Canadian service in French, it will be the CBC. Indeed, without the CBC, it cannot be done at all, certainly not with the same level of quality. In any event, the Commission has called for a feasibility study, whose findings are to be submitted by 1 December 1988. CBC welcomes this and work on the study has already begun.

3. Will the new CBC channel lead to more of a Central Canada viewpoint in the news?

Emphatically no. In fact, quite the reverse. As a reading of background work over months and years either of the applications submitted by CBC makes plain, it was always the intention that this new service would come direct to viewers from all parts of Canada. Calgary will be a principal base in the West, Halifax in Atlantic Canada, each of them providing no less than six hours a day and that material, like material contributed directly to the service by the many other CBC stations all across the country, will be produced and edited by people who live their lives in those cities. If there is such a thing as a Toronto filter, most of this service will not be passing through it. What will in fact be happening is the delivery of a wide diversity of information and opinion, direct from all parts of the country, but it will be done economically through use of an existing nationwide infrastructure. And every region of Canada will be on our television screens in prime time every week night.

Indeed, it can be said without hesitation that the news and information channel will be a very important step in the efforts of the Corporation to "decentralize".

4. Will the new service drain away funds already committed to other CBC services?

No. A commitment was made to CRTC that this would not happen. Reaction of cable companies and advertisers suggests that projected funding will be comfortably achieved. But were revenues to fall short, the new service would live within its means and would not seek concessions from CRTC regarding Canadian content levels. Only CBC can make such commitments because of the volume of information programming it already produces right across Canada, much of it not now seen outside the region in which it originates. Unlike Allarcom Ltd., CBC has never gone back to the Commission seeking permission to fail on its Canadian content commitments.

Conversely, the news and information service would help, at no additional cost to the public purse, to improve the existing information services of the CBC -- both on the English side and on the French side.

5. Can the necessary cost separation be maintained and verified?

Yes. The CBC application is predicated on a series of carefully calibrated controls, to be overseen ultimately by the Auditor General of Canada. Private sector applicants may not even have been willing to subject themselves to the intense scrutiny to which CBC is committed as a condition of receiving this licence. The financial accountability controls involving CBC were discussed extensively at the hearing, were filed with CRTC for further examination, made publicly available to all other applicants and interested parties, and scrutinized carefully by the Auditor General's staff before being pronounced acceptable. To CBC's knowledge, these are the most rigid financial controls ever imposed on a Canadian broadcasting licensee.

6. Does it create a monopoly or a tendency towards monopoly in information?

No. In 24-hour cable news in this country there is already a monopoly. It is held by CNN with two services, both of which were designed entirely for U.S. audiences but which are increasingly widely distributed in Canada by cable television. A CBC news and information service would represent the first Canadian competition in the field.

As for concentration of news services, CBC, though not insignificant, is in reality but one of many. The CRTC Secretariat's figures as at 31 March 1987 show that there are 602 originating radio stations, and 104 originating television stations operating in this country, all of which are privately owned. There are 110 daily newspapers, 1,277 weekly or community newspapers, and 14 news services, all privately owned.

In addition, Canadians of course have almost total access to American broadcast information services and programs and one needs only to look at any newsstand in Canada to see the volume of American news and information publications that are available in this country. Time Magazine alone, for example, reaches more than 335,000 Canadians every week.

The CBC National has a substantial audience -- presently averaging some 1.9 million viewers a night -- but when it is on the air, more than 70% of English-speaking Canadians are viewing other channels, including ones which show news. Analysis for the year 1985 prepared for the Task Force on

Broadcasting Policy showed that the CBC English network delivered 32% of the English television news available to Canadians, including the news programs produced or scheduled by all of CBC's affiliates in their own station time periods. CTV delivered 36% of all television news available to Canadians, while the other Canadian broadcasters accounted for the remaining 32%. At the local level in a number of Canadian cities, viewers have come to enjoy over the last number of years an ever-widening television information choice as new independent stations were established.

A review of the attitude expressed by organizations themselves in the business of providing news should tend to be indicative as to whether or not a real concern about monopoly might exist. In fact, editorial support for the CBC news channel licence -- at least 14 favourable editorials in major newspapers, some belonging to the largest newspaper organizations in Canada -- has been a salient feature and a heartening one for CBC of the public discussion surrounding this issue. If they saw or feared a monopoly they would have said so, and forcefully.

Allarcom Limited, it should perhaps be noted, did not turn down the new licence it received on 30 November 1987 enabling it and its partners to extend their "monopoly" in movie-based pay-TV. Nor apparently have that company's principles moved it to relinquish its investment in another "monopoly" service -- CANCOM.

CBC certainly was trying to be entrepreneurial, trying to enhance the value flowing to Canadians from their existing investment in the CBC when it developed the news channel proposal and made its application to the CRTC. The Corporation is not however, in any way, bent on exclusivity or monopoly.

In fact, the CBC's traditions run in quite the opposite direction. As a founding shareholder in the world's largest television news agency, Visnews Ltd., CBC could have held for itself alone Canadian rights to all Visnews material, as the BBC did in Britain. Instead, that material is freely available to every broadcaster in Canada who wishes to subscribe. Similarly, when CNN was urging CBC to become its Canadian news partner, CBC was faced with a situation where CNN was offering to sever its sales ties with other Canadian broadcasters. Because certain Canadian broadcasters, including CITV-TV, the Allarcom-owned Edmonton station, would as a result have been deprived of the only foreign television news service they were then receiving, and one on which they tended to rely extremely heavily, CBC did not insist finally upon the total exclusivity which CNN was willing to give.

In these circumstances, it is somewhat ironical that CBC should three years later be accused by that same Allarcom organization of trying to establish a "monopoly".

Though the word is sprinkled generously throughout the Allarcom petition, there is, of course, in reality, no possibility of a CBC monopoly in the provision of the 24-hour television news and information service via cable in Canada. The advent of a CBC service into the field of 24-hour television news will, as already stated, serve only to break at last the existing monopoly, held since 1984 by CNN.

Incidentally, the CBC's application to the CRTC is based on an expected average quarter-hour share of less than 1% of the present total audience to English television in Canada.

7. Would it not be better if a service of this kind could be provided by the private sector?

Perhaps so, though in this particular instance there was no private sector applicant whose proposed service was considered by the regulatory authority to be of acceptable quality. And no other private broadcaster chose to apply.

CBC certainly had seen the potential value of private sector involvement and ultimately applied alone only after talks with two major private concerns had failed.

For a private company to be able successfully to handle a task of this magnitude it would need to be a substantial organization with existing national and international journalism experience and facilities and staff all across Canada and around the world. Because of Canada's small population, building from virtual scratch the capability to provide such a completely Canadian news and information service as was proposed by CBC would require many times the 50 cents per month requested by Allarcom. All indications were that this would have the effect of making the service far too expensive both for cable companies and cable subscribers alike.

CNN is referred to by Allarcom Limited as an example, but the differences between the two cases are in many ways far more telling than the few possible similarities. CNN was, from the outset, built on a scale more reminiscent of CBC news than of the Allarcom plan. It has 11 foreign bureaux from London to Tokyo and 9 domestic bureaux from Miami to San Francisco. Current operating costs are about $U.S. 100 million per year. CNN was able to build this very large infrastructure and to finance potentially crippling early losses only because of huge revenues from Turner Broadcasting's WTBS, the first and most successful American "superstation", with annual net revenues of $U.S. 195 million.

CNN is at last in profit on an annual basis but even that is only possible because it has access to 41 million American cable homes, nearly eight times the number of subscribers potentially available to any Canadian news and information service. It is because of our smaller population -- and the proportionately smaller size of our cable subscriber universe -- that a truly Canadian service which can compete with the quality of CNN can only possibly be achieved by building upon the experience and infrastructure of an organization such as CBC. Even with its enormously large base of U.S. cable homes, CNN has lost approximately $U.S. 247 million in its first years of existence.

It should be noted too that the Allarcom application, though made by a private company, was based on exactly the same sources of revenue as the CBC's. Furthermore, if Allarcom Limited had been licensed on precisely the terms it requested -- mandatory carriage -- its subscriber revenues would have been totally guaranteed. As a result, this "private enterprise" operation would have been receiving as they would put it in a case where CBC was the recipient "private non-discretionary subscription fees" of some $30 million per annum.

Private enterprise generally takes pride in competition and in the competition process. Among the many specialty channel applications, almost all of which came from the private sector, Allarcom was the only private company to apply for a news channel licence. And the public company, the CBC, responding to those who have urged it to be more aggressively business-like, having also applied for a news channel licence, won the competition fair and square.

It might be noted, too, in reviewing the overall outcome of this particular public process that all of the other specialty services licensed were awarded to private companies, including a new pay television licence which went to Allarcom Limited and its partner.

8. Won't this service, because it's done by CBC, just mean more jobs and facilities in Toronto?

No. More than 70% of the service's programming will be produced in centres outside of central Canada. No less than 12 hours a day will be anchored in cities in British Columbia, Alberta and Atlantic Canada. Virtually all weekend programming will go to air from cities outside central Canada.

This means that comparatively little of the total programming output will come from Toronto. This means that the emphasis, both in hiring and in the limited acquisition of new equipment, will also be greatest outside of central Canada.

Halifax has already been mentioned as a key operational centre. Calgary will be a principal western operating base. Its role will be to coordinate and present news and information from across Canada, including its own contributions, in a daily six-hour origination. Vancouver, St. John's and many other locations will see new jobs established as the CBC news and information channel goes on the air.

Canada's north will have a direct, dedicated satellite link to the rest of Canada, eliminating present delays of one or even two days in the delivery of news and information programs, thereby giving northern residents an opportunity for more immediate and active participation in Canadian life.

The total staff complement in the first year of operation will be 187. Approximately 70 employees will be added during the initial licence period.

However, besides jobs and additional equipment, the production outside of central Canada of 70% or more of the new service's programming will stimulate employee morale and increase community pride all across the country. The opportunity to contribute will instill in all the people involved a greater sense of national involvement and will ensure that the development of national unity, the expression of Canadian identity, and the exchange of information among this country's regions, will be achieved at an unprecedented level of effectiveness.

9. How will the new CBC service be accountable?

The CBC itself is already accountable in a whole variety of ways, far more than would apply to any private broadcasting company. CBC is accountable to Parliament through the Standing Committee on Communications and Culture, Treasury Board and the Auditor General. It is accountable too, to the CRTC and directly to the people of Canada who are the Corporation's proprietors. The news channel would become part of that existing accountability structure. As well, it would be further accountable through the many measures flowing from conditions of licence laid down by the CRTC.

10. What about journalistic integrity and maintenance of balance and fairness?

The existence of the news channel will itself provide air time for more programs of opinion and for audience feedback and the CBC Board of Directors has in addition announced that a Journalism Review Council will be created, composed entirely of people from outside the CBC. Close to 2 million Canadians already express their confidence in the quality and honesty of CBC television journalism each weeknight by choosing to watch The National. But CBC is not content to rely on that. The Corporation has recently updated its book of journalistic policies. Already the most demanding of their kind in Canada, perhaps in any broadcasting institution, and enforced rigorously, these policies have been further strengthened by the recent review process and brought into line with recent developments in society such as terrorism activities.

Finally, the CRTC has given notice of its intention to return to this subject at the time of licence renewal by re-examining the efficiency and adequacy of the CBC's journalistic policies.

11. Anyway, is there really a demand for a Canadian news and information channel?

Yes. In fact the appetite for television news and information, even from a foreign source, on an immediate basis is such that more than 500,000 Canadian homes already receive CNN's main service and close to 300,000 receive its headline service.

National surveys and opinion polls show that a majority of cable subscribers approve the addition of a Canadian news and information channel on basic cable service.

The findings of four separate reports bear this out:

1. Environics Focus Canada Report

Commissioned:	For the CBC
Sample size:	1408 cable subscribers in Canada
Demand:	56 per cent of cable subscribers are very or somewhat interested in watching programs on a Canadian all-news and public affairs channel.

Price: 69 per cent prefer commercial advertising plus a small increase in the basic charge for cable rather than no advertising but a higher increase.

2. June 1987 Angus Reid Associates Cable TV Policy Study

Commissioned: For the CRTC

Sample size: 1054 cable subscribers in Canada

Demand: 79 per cent of cable subscribers say they would watch a Canadian all-news channel when no price is mentioned (35 per cent would watch "often" and 44 per cent would watch "every now and then".)

Price: Mandatory service:

i) 57 per cent approve the all-news channel being added to the basic cable TV service and the cable service charge being automatically increased by a minimum of 50 cents; and

ii) only 9 per cent of those who disapprove of this change would be very or somewhat likely to disconnect their cable service.

3. June 1987 Ontario Government Study on Ontario Public Opinion Regarding Specialty TV Services

Sample size: 825 Ontario residents 18 and over

Demand: Proportion of Ontario residents saying an all-news channel with Canadian and international content would be good for:

i) Canada	55 per cent
ii) your household	46 per cent

4. July 1987 Gallup Report Cable TV Issues: New Concepts

Sample size: 1321 cable subscribers

Demand: 55 per cent would like to have their basic cable service augmented by a number of specialty services such as news, sports, music.

In conclusion the Corporation would respectfully submit to the Governor in Council that Decision CRTC 87-904 should not be set aside for all of the above reasons and particularly because:

1. None of the "policy issues" raised by Allarcom Limited justify the requested unprecedented interference with the independent regulatory process established by the Broadcasting Act.

2. CBC's plans to seek a licence to provide a 24-hour television news service were communicated in timely fashion to proper governmental authorities and no objection was raised.

3. The House of Commons Committee on Communications and Culture, informed of CBC's plans, did not object and reported that the current legislation is adequate to allow CBC to add additional services.

4. Natural justice would have required that "policy issues" serious enough to jeopardize the CRTC decision and CBC's plans be raised before or at the public hearing not after the hearing and after issuance of the decision.

5. CBC's plans for a 24-hour news service are business-like, efficient and effective and provide the only real possibility of a genuinely Canadian high quality news service able to compete with the American services which have already gained a significant foothold through their current monopoly.

6. CBC's application to provide a 24-hour television news service envisaged a service superior in scope and quality to that proposed by Allarcom Limited. This has been recognized by the Commission in its decision and by most observers. In addition to better achieving the objectives of the Broadcasting Act, the service will be provided at less cost to subscribers.

7. The operation of the 24-hour news channel in accordance with the highest principles of fairness and impartiality is assured by CBC's journalistic code and the decision of the Corporation to create an independent review council to monitor the journalistic practices of the channel.

8. The House of Commons Committee on Communications and Culture has concluded that exercise of the power of cabinet review under Section 23 of the Broadcasting Act can threaten the "integrity of the CRTC".

9. The issues now raised by Allarcom Limited were in fact raised at the public hearing and were addressed in that process and dealt with in the CRTC decision.

10. The arguments advanced in support of setting aside Decision CRTC 87-904 are based upon factual inaccurracies and a misreading of Parliament's intention as expressed in the Broadcasting Act.

11. Neither natural justice nor the interests of Canadian television viewers would be served by the setting aside of Decision CRTC 87-904.

All of which is respectfully submitted at Ottawa this 18th day of January 1988.

CANADIAN BROADCASTING CORPORATION

Commentaires de Radio-Canada
sur le permis accordé par le CRTC pour l'exploitation
d'une chaîne canadienne d'information et
sur la pétition présentée par Allarcom Limited
au gouverneur en conseil
pour faire annuler cette décision

Société Radio-Canada

Janvier 1988

La pétition qu'Allarcom Limited a présentée au gouverneur en conseil pour lui demander d'annuler la décision du CRTC octroyant à Radio-Canada un permis d'exploitation d'une chaîne consacrée à l'information implique un processus d'une gravité assez considérable.

Le pétitionnaire demande instamment au gouverneur en conseil d'exercer un pouvoir que certains, dont le Comité permanent des communications et de la culture*, ont recommandé de supprimer sous sa forme actuelle. La mesure précise sollicitée par le pétitionnaire est sans précédent et pourra avoir des répercussions sur un important processus de réglementation indépendant. C'est pourquoi le Conseil d'administration de Radio-Canada a jugé qu'il avait la responsabilité de fournir des informations factuelles pertinentes sur la question soumise au gouverneur en conseil.

Ce document rappelle, d'abord et avant tout, que la Société Radio-Canada avait, en empruntant les voies appropriées, informé le gouvernement de son intention de présenter une demande pour l'exploitation d'une chaîne d'information, avant le dépôt de cette demande. Elle avait également fait part de sa demande au Comité des communications et de la culture plus de deux mois avant les audiences du CRTC.

On trouvera également dans ce document, un rappel des démarches entreprises par la Société dans ce projet, une comparaison objective entre les deux propositions de chaîne spécialisée dans le domaine de l'information présentées au CRTC durant l'été 1987, et enfin un tour d'horizon des diverses questions qui ont été soulevées à propos de ces deux demandes.

En juillet 1987, lorsque les parties se sont réunies pour participer aux audiences du CRTC sur les chaînes spécialisées, la chaîne d'information de Radio-Canada avait déjà fait l'objet de toute une série de démarches et de consultations.

En 1984, compte tenu de l'absence d'une option canadienne, le CRTC avait autorisé la distribution par câble d'un service américain d'information fonctionnant 24 heures sur 24, CNN. En 1985, après bien des discussions à Radio-Canada sur la création d'une contrepartie canadienne à CNN, des négociations ont été entamées avec un important média privé dans l'espoir de présenter une proposition en association avec celui-ci.

À peu près au même moment, Radio-Canada proposait la création d'un service canadien d'information dans le cadre de sa présentation officielle au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion. Cette démarche faisait suite à une décision mûrement réfléchie du Conseil d'administration de la Société.

---

* Rapport provisoire sur les conclusions et recommandations du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion concernant les services spécialisés et quelques propositions d'amendements législatifs; un rapport du Comité permanent des communications et de la culture, avril 1987.

Durant toute la période qui a suivi l'appel de propositions de services spécialisés émis par le CRTC, la Société a, comme nous l'avions déjà signalé, tenu le gouvernement au courant de ses intentions par les voies appropriées. Les autorités gouvernementales auraient alors facilement eu l'occasion d'exprimer leur désapprobation ou d'intervenir lors des audiences du CRTC si elles avaient jugé bon de le faire. Or rien ne s'est passé.

De même, le Comité permanent des communications et de la culture a été informé, le 7 mai 1987, du fait que Radio-Canada avait soumis une demande de service spécialisé en information au CRTC, et une discussion a alors eu lieu. Durant la période de questions de cette réunion du Comité, l'organisation du service proposé a fait l'objet d'une discussion. Toutefois, ni la pertinence de la demande elle-même, ni les principes invoqués à présent dans la pétition ou par ses défenseurs, n'ont été soulevés par le président ou par les membres du Comité.

Le pétitionnaire et certains de ses défenseurs soutiennent à présent que Radio-Canada n'avait pas l'autorité de présenter une proposition et que le CRTC n'aurait pas donc pas dû lui octroyer de permis pour exploiter un tel service. Or, cette opinion est en contradiction avec un autre rapport provisoire du Comité permanent des communications et de la culture.*

À la page 71 de ce rapport, le Comité examine une recommandation du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion préconisant une modification de la Loi sur la radiodiffusion. Dans sa réponse à cette recommandation du Groupe de travail, le Comité permanent écrit ce qui suit :

> "Enfin, la recommandation semble suggérer qu'il faudrait modifier la Loi afin de permettre à la Société Radio-Canada d'ajouter de nouveaux services, par exemple des services spécialisés (recommandation 10.3).
>
> Le Comité juge satisfaisante la loi actuelle. Elle n'a pas empêché jusqu'ici d'ajouter de nouveaux services, comme le service de radio en stéréophonie ou le réseau de télévision parlementaire. En fait, le CRTC a affirmé au Comité :

---

* Rapport provisoire sur les conclusions et recommandations du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion concernant les services spécialisés et quelques propositions d'amendements législatifs, mai 1987.

> Le Conseil interprète actuellement la Loi sur la radiodiffusion comme ne limitant pas les activités possibles de radiodiffusion de Radio-Canada. Si la loi était modifiée de manière à permettre expressément à Radio-Canada d'offrir de nouveaux services spécialisés, on pourrait faire valoir qu'il s'agit là d'un rétrécissement du mandat de la Société.
>
> En outre, il n'est pas nécessaire que la Loi prévoie l'utilisation des moyens de distribution les plus appropriés. Enfin, si la Société Radio-Canada crée de nouveaux services, elle devra s'efforcer de les diffuser au plus grand nombre de Canadiens possible."

Les questions de principe que soulèvent à présent le pétitionnaire et certains de ses défenseurs, pour s'opposer à l'octroi de ce permis et à l'exploitation d'une chaîne de télévision spécialisée en information par Radio-Canada, sont le genre de questions de politique que l'on soulève et élucide normalement avant ou pendant les audiences publiques, non pas après. C'est une question de justice.

Et dans le cas qui nous intéresse, il semble que ce processus ait fonctionné normalement. Le Comité permanent a bien expliqué, exactement au moment où il le fallait, qu'à son avis la législation actuelle permet à Radio-Canada de rajouter des services supplémentaires, comme des services de télévision spécialisés. Les représentants du gouvernement étaient tout à fait au courant de la demande de Radio-Canada, la Société en avait discuté certains aspects avec le Comité permanent, et à aucun moment n'a-t-on soulevé quelque objection que ce soit.

Au contraire, le climat semblait être tout à fait favorable à cette nouvelle entreprise proposée par Radio-Canada.

Le concept même de la chaîne semblait en tout cas attrayant. Toutes les régions du Canada et du monde entier, dans la mesure où il s'y passerait des événements intéressant les Canadiens, seraient présentées 24 heures sur 24, tous les jours de la semaine, ce qui devrait être, pour les gens de notre pays, une occasion sans précédent d'en apprendre davantage sur eux-mêmes et de se faire connaître les uns aux autres. Comme Radio-Canada avait déjà l'infrastructure, l'équipement et le personnel expérimenté, elle se trouvait dans une position absolument unique pour agir, comme beaucoup l'ont encouragée à le faire, d'une façon tout à fait professionnelle en tirant parti de l'investissement déjà réalisé par la population canadienne. En s'appuyant sur ce qui existe déjà et moyennant des fonds supplémentaires qui seraient tirés d'abonnements au câble et de recettes publicitaires, la Société allait être en mesure d'offrir à notre pays un service d'information ininterrompu d'une teneur presque totalement canadienne et capable de soutenir la concurrence des ressources journalistiques de CNN, et non pas d'en dépendre.

On estime actuellement au Canada, chez bien des gens qui s'intéressent de près aux communications, qu'en raison des nouvelles applications, notamment au plan international, de technologies comme les satellites et le câble, on pourrait bien voir se reproduire dans le domaine de l'information télévisée, la situation tragique qui prévaut pour les dramatiques à la télévision, à savoir que la plupart des dramatiques à la portée des Canadiens -- et qu'ils regardent en fait -- sont actuellement d'origine étrangère.

Il en ressort donc un besoin urgent de créer de solides solutions authentiquement canadiennes. Et tout le monde s'entend pour dire que si ces services veulent réussir à soutenir la concurrence, ils devront pouvoir présenter la même qualité que les services étrangers comparables.

La disponibilité de signaux et d'émissions de télévision américains au Canada, dont les deux services de CNN (le deuxième est un service qui donne les manchettes de l'information, également offert au Canada actuellement par le câble), a sans aucun doute entraîné une visibilité de plus en plus importante des Etats-Unis au Canada, alors que les Canadiens demeurent fort peu visibles chez eux, et pratiquement invisibles aux Etats-Unis. Le service que Radio-Canada propose contribuerait, surtout compte tenu de la libéralisation des échanges, à redresser ce déséquilibre en permettant à nos artistes et à nos publicités, à nos idées et à nos industries, à nos produits et à nos politiciens d'être mieux connus dans l'ensemble du Canada et peut-être, en fin de compte, aux Etats-Unis également.

Allarcom Ltd. prétend que sa propre proposition a été refusée parce que l'on a décidé d'autoriser le service de Radio-Canada. Or rien ne permet d'appuyer cette affirmation, ni de dire que la demande d'Allarcom aurait été suffisamment bonne pour recevoir l'approbation du CRTC, même en l'absence de toute concurrence.

En fait, dans sa décision 87-906, le CRTC, en se référant à la liste des dix demandes refusées, y compris celle d'Allarcom pour la chaîne d'information, précisait :

> "Le Conseil a examiné chaque requête selon son bien-fondé et il a constaté que les propositions susmentionnées contenaient de sérieuses lacunes."

Il pourrait être utile de comparer brièvement les deux demandes de chaîne d'information présentées au CRTC, en fonction de certains points importants :

1. Coût initial de base par foyer câblé :

Allarcom : 50 cents par mois

SRC : 25 cents par mois, lorsque 4,9 millions de foyers câblés auront été raccordés. Pas plus de 40 cents par mois, quoi qu'il arrive.

2. Distribution demandée :

Allarcom : Par câble, obligatoirement (tous les câblodistributeurs desservant une clientèle anglophone et ayant au moins 6 000 abonnés seraient tenus, en vertu des règlements sur la télévision par câble, de distribuer le service).

SRC : Par câble, à titre facultatif (sauf si l'on émettait des permis prévoyant une distribution obligatoire). Chaque câblodistributeur déciderait d'offrir ou non le service.

3. Studios :

Allarcom : 1 (à Edmonton)

SRC : Dans ses 16 stations réparties dans l'ensemble du Canada et dans le Nord, avec la possibilité d'accéder à bon nombre de ses stations affiliées dans la majeure partie du Canada.

4. Bureaux :

Allarcom : Deux au Canada - Toronto et Ottawa
Trois à l'étranger - Londres, Washington et Paris

SRC : Dans pratiquement toutes les grandes villes et dans bon nombre de villes moins importantes au Canada.
Londres, Washington, Paris, Beijing, Moscou et Jérusalem, et des bureaux projetés en Afrique australe, en Amérique Latine et dans la région du Pacifique.

5. Caméras (hors studio) :

À l'heure actuelle :

Allarcom : 5 environ

SRC : 153 environ (plus 400 de Visnews, etc.)

Par la suite :

Allarcom : 16 environ

SRC : 183 environ

6. Sources étrangères :

Allarcom : Aucun engagement ferme. WTN (World Television News) est la seule probable.

SRC : BBC, NBC, VISNEWS, CBS, tous les diffuseurs de l'UER et de l'ABU, ABC (Australie), BCNZ. Ainsi que CNN, probablement WTN, si l'on veut.

7. Intervenants favorables :

Allarcom : Principalement de l'Alberta, notamment le premier ministre de la province et un certain nombre de politiciens fédéraux et provinciaux, le maire et le chef de la police d'Edmonton, un organisme autochtone, un groupe de sous-titrage codé et un petit nombre de particuliers.

SRC : De tout le pays, avec des interventions de représentants de toutes les provinces sauf l'Ile-du-Prince-Édouard. Ont manifesté leur appui : des ministres des Communications des provinces et territoires, des chefs de file du milieu universitaire, les principaux organismes multiculturels du pays, des chefs de file du monde des affaires et des arts, un grand nombre de particuliers, et trois grands câblodistributeurs (Rogers, Western Cablesystems et Télécâble Laurentien).

8. Sous-titrage codé ou langage par signes à l'intention des malentendants :

Allarcom : 8 heures par jour

SRC : 12 heures par jour

9. Canada nordique :

Allarcom : Ni ressources, ni bureaux permanents

SRC : Stations implantées actuellement, plus une nouvelle liaison montante réservée au service

Les audiences du CRTC sur les services spécialisés se sont révélées un processus public efficace, détaillé et complet, qui a donné à toutes les parties intéressées l'occasion de se faire entendre et au Conseil de les interroger sur leurs opinions, lorsque cela semblait nécessaire.

Allarcom déclare dans sa soumission du 21 décembre que "les pouvoirs que le gouverneur en conseil détient en vertu de l'article 23 de la Loi sur la radiodiffusion devraient être exercés avec réserve afin de ne pas être invoqués pour faire réexaminer des demandes de permis d'exploitation refusées" [traduction].

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Comité permanent des communications et de la culture s'est également penché sur cette question lorsqu'il a rédigé son rapport sur les recommandations du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion.*

> "Nous avons soigneusement étudié les arguments qu'a présentés le Groupe de travail pour retirer au Cabinet le pouvoir qu'il a d'annuler les décisions du CRTC. Nous avons aussi examiné une grande partie des documents portant sur cette question. Nous reconnaissons qu'un droit de regard illimité peut être utilisé à des fins politiques. Nous sommes conscients du fait que, parce que le processus est de nature politique, il n'est habituellement pas assujetti à des règles qui garantissent le traitement équitable des parties : à savoir, la signification d'un avis, l'accessibilité des critères considérés dans la prise de décision et la possibilité de répondre à des critiques ou à

---

* Ibid

des observations défavorables. Nous comprenons pourquoi le Groupe de travail a estimé que la coexistence dans la Loi d'un pouvoir illimité d'orientation et d'un droit de regard compromettrait l'intégrité du CRTC. M. Hudson Janish a exposé de façon particulièrement éloquente son opposition au droit de regard :

> ...La remise en question politique des décisions de tribunaux administratifs entraînera un appauvrissement de la qualité de leurs décisions et du calibre des personnes disposées à accepter d'y siéger. La révocation d'une décision par une cour d'appel est une chose, mais cela en est une autre lorsqu'une décision bien réfléchie est balayée par le tourbillon de la politique partisane... (H.N. Janisch, Political Accountability for Administrative Tribunals, dans Collected Papers, Conférence sur la Justice administrative, Université d'Ottawa, janvier 1978. Documents non édités.)

Tout ceci étant dit, et malgré les protestations d'Allarcom Ltd., les questions soulevées par la pétition ont en fait déjà été abordées durant le processus des audiences publiques, et soigneusement pesées et examinées par le Conseil, comme les personnes présentes ont pu le constater. Cela ressort également très clairement du passage suivant de la décision du 30 novembre :

> "Lorsqu'il a évalué la présente demande, le Conseil a tenu compte en particulier de la qualité des émissions d'informations et d'affaires publiques de langue anglaise existantes de la SRC et de la tradition d'excellence que les normes journalistiques lui ont value et qui ont fait à juste titre sa renommée internationale. Le Conseil reconnaît aussi l'argument de la SRC selon lequel il y a une forte demande manifeste pour un canal spécialisé d'informations et il fait état de la viabilité de la proposition sur le plan de ses projections financières.
>
> En effet, n'était-ce de l'utilisation du matériel de nouvelles existant ainsi que des ressources humaines et financières en place, sans frais additionnels pour les services existants de la SRC, il est peu probable que l'on puisse offrir aux Canadiens un service d'informations de qualité à ce moment-ci, à ce coût raisonnable.
>
> Le Conseil a accordé une attention particulière au reflet véritable de chaque région du pays pour d'autres dans des questions aussi importantes que les informations et les affaires publiques. Il est convaincu que le fort caractère régional de la grille-horaire proposée permettra un échange d'opinions profitable entre les Canadiens.

"Le Conseil a, parallèlement, dûment considéré les préoccupations que des intervenants ont soulevées au sujet de la question de concentration et les inconvénients possibles pour un seul groupe qui se voit accorder des licences pour des services de radiodiffusion nationaux. Il note en particulier la crainte exprimée dans certains milieux qu'en rajoutant ce service à l'éventail actuel de la SRC, cela puisse étendre l'influence de celle-ci dans le domaine des informations d'une façon qui pourrait nuire au choix d'émissions ainsi qu'à la formulation la plus libre possible d'opinions du public au sujet de questions d'intérêt public particulières.

En pesant ces facteurs, le Conseil a tenu compte du mandat de la SRC, de son infrastructure existante de collecte des informations et du fait qu'avec cette proposition, les abonnés du câble pourront recevoir à un coût abordable un service spécialisé de langue anglaise vraiment canadien 24 heures sur 24 visant à satisfaire aux besoins en informations des téléspectateurs canadiens plutôt qu'un service essentiellement conçu à partir d'une perspective de l'extérieur ou de l'étranger. Il a également pris note des mécanismes d'imputabilité auxquels la SRC en particulier, comme société d'Etat financée par les deniers publics, est assujettie et il l'a informé de son intention de réexaminer l'efficacité et la pertinence du code d'éthique intitulé "Politique journalistique" de la SRC lors du renouvellement de cette licence.

Tout compte fait, le Conseil est convaincu que les avantages pour les abonnés du câble canadiens et pour le système de la radiodiffusion canadienne l'emportent sur les inconvénients possibles. De plus, en accordant une période d'application de licence de trois ans et, tel qu'énoncé dans l'annexe à la présente décision, en exigeant que la Société remplisse tous les engagements qu'elle a pris sur le plan de l'orientation, de l'exploitation, de la structure ainsi que sur celui du contenu des émissions et des dépenses de son service d'information, le Conseil est convaincu que l'intérêt public sera bien protégé."

Finalement, le Conseil d'administration de la Société estime qu'il conviendrait de formuler et de répondre franchement, une fois de plus, aux diverses questions posées :

1. La prestation d'un tel service s'inscrit-elle dans le mandat de Radio-Canada?

   Oui. La décision du CRTC est tout à fait conforme à la politique du Canada en matière de radiotélévision, telle qu'elle est énoncée à l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion, aux objectifs établis pour

le service de radiodiffusion national au paragraphe 3(g) et aux exigences du paragraphe 3(j) de la Loi qui stipule que la réglementation et la surveillance du système de radiodiffusion canadien devraient être souples et aisément adaptables aux progrès scientifiques ou techniques.

L'envergure et la composition du service de radiodiffusion national que Radio-Canada doit fournir en vertu de la Loi sur la radiodiffusion sont laissées à la discrétion du Conseil d'administration de Radio-Canada. L'article 39(1) de la Loi donne à la Société des pouvoirs très étendus, dont celui, généralement, d'"accomplir tout autre chose que la Société juge accessoire ou favorable à la réalisation de ses objets". Depuis toujours, le Conseil d'administration de la Société a eu à prendre des décisions sur le rajout d'éléments nouveaux à son service, lorsque cela semblait approprié. Ces décisions demeurent assujetties à l'émission des permis nécessaires par le CRTC, ainsi qu'à toute condition dont il les assortit, mais la "relation d'indépendance" veut qu'elles soient prises de façon indépendante par la Société, en conformité avec les objectifs énoncés dans la Loi.

Les opinions du Comité permanent sur les communications et la culture à cet égard, qui sont favorables à la position de Radio-Canada, ont été examinées ailleurs. Notons, cependant, que le fait que la Société ne demandait pas de fonds supplémentaires pour ce nouveau service a revêtu une grande importance.

Finalement, il vaut la peine de noter que le nouveau service de Radio-Canada contribuera à l'échange d'informations régionales, et favorisera le développement de l'unité nationale et l'expression de l'identité canadienne comme il n'a encore jamais été possible de le faire.

2. Les Canadiens d'expression française auront-ils accès à un service comparable?

L'existence d'un tel service en anglais rendra certainement plus probable la création d'un service comparable en français. Les données économiques du marché francophone étant ce qu'elles sont, il ne sera pas facile d'assurer un service à un tarif suffisamment bas pour être acceptable aux abonnés du câble.

Toutefois, compte tenu de la base de ressources journalistiques en langue française à Radio-Canada et vu l'intention de n'engager que du personnel bilingue pour pourvoir à tout nouveau poste de correspondant à l'étranger créé à même les ressources de la chaîne d'information de langue anglaise, si quelqu'un peut réussir à établir un service canadien

de qualité en français, ce ne pourra être que Radio-Canada. En effet, sans Radio-Canada, la chose sera probablement impossible, du moins si l'on vise le même niveau de qualité. En tout état de cause, le CRTC a demandé que l'on fasse une étude de faisabilité dont les résultats devront lui être soumis d'ici le 1er décembre 1988. Radio-Canada a bien accueilli cette proposition et a déjà commencé à travailler sur ce sujet.

3. La nouvelle chaîne de Radio-Canada signifiera-t-elle que les nouvelles reflèteront davantage l'opinion du Canada central?

Absolument pas. Bien au contraire, même. Comme l'atteste la documentation de travail accumulée au cours des mois et des années, il a toujours été prévu que le nouveau service de Radio-Canada s'adresserait directement aux téléspectateurs à partir de toutes les régions du Canada. Calgary serait un centre principal dans l'Ouest et Halifax dans la région de l'Atlantique, chacune de ces régions devant produire au moins six heures de matériel par jour. Celui-ci, comme tout le matériel fourni directement au service par les nombreuses autres stations de Radio-Canada dans tout le pays, serait produit et monté par des personnes qui vivent dans les villes en question. Et s'il existe un soi-disant filtre torontois, la plus grande partie du service y échappera. En fait, on compte présenter une grande variété d'informations et d'opinions qui proviendront directement des diverses parties du pays, et ce, de façon économique, grâce à l'infrastructure nationale existante. Toutes les régions du Canada seront donc sur nos écrans de télévision, aux heures de grande écoute, tous les soirs de la semaine.

En fait, on peut dire sans hésitation que la chaîne d'information constituera un aspect très important des efforts de "décentralisation" de la Société.

4. Le nouveau service drainera-t-il des fonds qui sont déjà engagés dans d'autres services de Radio-Canada?

Non. Radio-Canada a affirmé au CRTC que cela ne se produirait pas. La réaction des câblodistributeurs et des publicitaires laisse entendre que l'on obtiendra facilement le financement prévu. Cependant, s'il devait être à court d'argent, le nouveau service vivrait selon ses moyens et ne chercherait pas à obtenir de concessions du CRTC concernant ses niveaux de teneur canadienne. Seule Radio-Canada peut prendre de tels engagements à cause du volume d'émissions d'information qu'elle produit déjà dans tout le pays et dont une bonne partie n'est pas vue à l'extérieur de la région d'origine. Contrairement à Allarcom, Radio-Canada ne s'est jamais représentée devant le CRTC pour demander la permission de se libérer de ses engagements relatifs à la teneur canadienne.

Par ailleurs, le service d'information permettrait, sans charge supplémentaire pour les deniers publics, d'améliorer les services existants de Radio-Canada -- tant du côté français qu'anglais.

5. La séparation nécessaire des coûts pourra-t-elle être maintenue et vérifiée?

La demande de Radio-Canada est fondée sur une série de contrôles parfaitement calibrés, qui seront finalement assumés par le Vérificateur général du Canada. Les candidats du secteur privé n'auraient peut-être pas été disposés à se prêter à l'examen minutieux auquel Radio-Canada s'est engagée comme condition d'obtention de son permis. Les contrôles de l'imputabilité financière auxquels Radio-Canada sera assujettie ont été largement discutés lors des audiences. La documentation pertinente a été déposée auprès du CRTC, mise à la disposition de tous les autres candidats ainsi que des parties intéressées, et vérifiée soigneusement par le personnel du Vérificateur général, qui a jugé les contrôles acceptables. A la connaissance de Radio-Canada, ce sont les contrôles financiers les plus stricts qui aient jamais été imposés à un titulaire de permis de radiodiffusion au Canada.

6. Cela créera-t-il un monopole ou une tendance au monopole de l'information?

Non. Dans le domaine de l'information diffusée 24 heures par jour au pays, il existe déjà un monopole détenu par CNN, qui offre deux services, et les deux sont conçus entièrement pour des auditoires américains, bien qu'ils soient de plus en plus largement distribués au Canada par le câble. Le service d'information de Radio-Canada constituerait la première concurrence canadienne dans le domaine.

Pour ce qui est de la concentration des services de nouvelles, Radio-Canada n'offre en réalité qu'un service, bien que non négligeable, parmi bien d'autres. Selon les chiffres du Secrétariat du CRTC au 31 mars 1987, il y avait 602 stations de radio d'origine et 104 stations de télévision d'origine en exploitation au pays, appartenant en totalité à des intérêts privés. On dénombre également 110 quotidiens, 1 277 journaux hebdomadaires ou communautaires et 14 agences de presse, tout cela appartenant également à des intérêts privés.

En outre, les Canadiens ont évidemment un accès presque total aux services et aux émissions d'information de la radio ou de la télévision américaine, et il suffit de regarder dans n'importe quel kiosque à journaux au Canada pour se rendre compte du volume de publications américaines d'information qui est offert au Canada. Le magazine Time à lui seul, par exemple, a un tirage hebdomadaire de 335 000 exemplaires au Canada.

L'émission THE NATIONAL de Radio-Canada compte un auditoire considérable -- à l'heure actuelle, quelque 1,9 million de téléspectateurs en moyenne par soir -- mais lorsqu'elle passe en ondes, plus de 70 pour cent des Canadiens d'expression anglaise regardent d'autres stations, y compris celles qui présentent des nouvelles. Une analyse pour l'année 1985, préparée par le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, révélait que le réseau anglais de Radio-Canada fournissait 32 pour cent des nouvelles télévisées de langue anglaise offertes aux Canadiens, y compris les émissions d'information produites ou présentées par toutes les affiliées de Radio-Canada aux heures de grande écoute de leur propre station. CTV livrait 36 pour cent de toute l'information télévisée offerte aux Canadiens, tandis que les autres diffuseurs canadiens intervenaient pour les 32 pour cent qui restaient. Au niveau local, les téléspectateurs de bon nombre de villes canadiennes ont à leur portée un choix qui n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années, à mesure que de nouvelles stations indépendantes entraient en exploitation.

Un examen de l'attitude exprimée par les organismes mêmes qui assurent la diffusion des nouvelles devrait permettre de savoir si l'on craint réellement un éventuel monopole. En fait, le soutien manifesté pour la chaîne d'information de Radio-Canada dans divers éditoriaux -- au moins 14 éditoriaux favorables dans d'importants journaux appartenant aux plus grands organismes de la presse écrite au Canada -- a constitué un élément important et encourageant de la discussion publique qui a entouré cette question. Si l'on avait prévu ou craint un monopole, on l'aurait dit, et avec vigueur.

Il conviendrait peut-être de noter qu'Allarcom Ltd. n'a pas refusé le nouveau permis qu'elle a reçu le 30 novembre 1987 et qui lui permettait, à elle ainsi qu'à ses partenaires, d'étendre son "monopole" dans le domaine de la télévision payante spécialisée dans les films. Les dirigeants de cette entreprise n'ont pas décidé non plus de renoncer à leur investissement dans un autre service de "monopole" -- CANCOM.

Nul doute qu'au moment où elle a préparé sa proposition de chaîne d'information et présenté sa demande au CRTC, Radio-Canada a voulu prouver ses talents d'entrepreneur en essayant de mettre en valeur les avantages que les Canadiens pouvaient retirer de leur investissement actuel dans la Société. Elle ne visait cependant aucunement l'exclusivité ou le monopole.

En fait, les traditions à Radio-Canada vont plutôt dans le sens opposé. A titre d'actionnaire fondateur de Visnews, l'agence de nouvelles télévisées la plus importante au monde, Radio-Canada aurait pu garder pour elle seule les droits canadiens de tout le matériel de Visnews, comme l'a fait la BBC en Angleterre. Pourtant, ce matériel est à l'entière disposition de tous les diffuseurs canadiens qui désirent s'abonner au service. De même, lorsque CNN a pressé Radio-Canada de devenir son partenaire canadien, il a offert de mettre fin à ses accords de vente avec les autres diffuseurs canadiens. Etant donné que certains

diffuseurs canadiens, y compris CITV-TV, la station d'Edmonton qui appartient à Allarcom, auraient par le fait même été privés du seul service étranger de nouvelles télévisées auquel ils avaient alors accès et sur lequel ils semblaient compter très fortement, Radio-Canada n'a finalement pas insisté sur l'exclusivité totale que CNN était disposé à lui accorder.

Dans ces circonstances, il est plutôt ironique que, trois ans plus tard, Radio-Canada se fasse accuser par ce même organisme (Allarcom) de chercher à obtenir un "monopole".

Bien que le mot revienne très souvent dans la requête d'Allarcom, il n'y a évidemment, en réalité, aucune possibilité pour que la prestation d'un service d'information télévisée 24 heures par jour, câblodistribué au Canada, donne un monopole à Radio-Canada. L'avènement d'un service offert par Radio-Canada dans ce secteur particulier servira, comme il a déjà été dit, uniquement à briser enfin le seul monopole détenu depuis 1984 par CNN.

À propos, la demande de Radio-Canada auprès du CRTC se fonde sur une densité prévue de moins de 1 pour cent de l'auditoire total actuel de la télévision anglaise au Canada.

7. Ne serait-il pas préférable qu'un service de ce genre soit offert par le secteur privé?

Peut-être, bien que dans ce cas particulier, il n'y ait pas eu de candidat du secteur privé dont le service proposé ait été considéré de qualité acceptable par l'organisme de réglementation.

Radio-Canada avait bien vu l'intérêt que la participation du secteur privé aurait pu représenter. Elle a déposé seule sa demande uniquement après que des pourparlers avec deux importantes entreprises du secteur privé eurent échoué.

Pour qu'une entreprise privée puisse réussir à s'acquitter d'une tâche aussi considérable, elle doit pouvoir s'appuyer sur une organisation importante, disposant d'une expérience journalistique nationale et internationale ainsi que d'installations et d'équipes dans tout le Canada et à travers le monde. Etant donné la population restreinte du Canada, construire à partir de presque rien l'infrastructure nécessaire pour offrir un service d'information entièrement canadien comme celui proposé par Radio-Canada exigerait bien des fois les 50 cents mensuels demandés par Allarcom. Tout portait à croire que cela aurait pour effet de rendre le service beaucoup trop cher tant pour les câblodistributeurs que pour leurs abonnés.

Allarcom cite CNN comme exemple, mais les différences entre les deux cas sont, de bien des façons, beaucoup plus évidentes que les quelques rapprochements possibles. Dès le départ, CNN a été établi sur une échelle qui rappelle beaucoup plus le service de Radio-Canada que le projet d'Allarcom. CNN possède 11 bureaux à l'étranger, de Londres à Tokyo, ainsi que neuf bureaux aux Etats-Unis, de Miami à San Francisco. Ses frais d'exploitation courants sont d'environ 100 millions de dollars américains par an. Si CNN a pu établir cette très grosse infrastructure et financer les pertes potentiellement paralysantes du début, ce n'est que grâce aux recettes très élevées de WTBS de Turner Broadcasting, la première et la plus prospère des "superstations" américaines, dont les recettes annuelles nettes dépassent les 195 millions de dollars américains.

CNN fait enfin des profits annuels, mais cela n'est possible que parce que ce réseau a accès à 41 millions de foyers américains câblés, soit huit fois le nombre d'abonnés sur lequel pourrait compter tout service canadien d'information. Etant donné notre population restreinte -- et le nombre proportionnellement inférieur des abonnés au câble -- on ne peut offrir un service vraiment canadien qui puisse faire concurrence à la qualité de CNN qu'en comptant sur l'expérience et l'infrastructure d'une organisation comme Radio-Canada. Même avec le nombre considérable de foyers câblés aux Etats-Unis, CNN a perdu approximativement 247 millions de dollars américains pendant ses premières années d'existence.

À noter également que la demande d'Allarcom, bien que présentée par une entreprise privée, reposait sur exactement les mêmes sources de revenus que Radio-Canada. En outre, si Allarcom avait obtenu son permis selon les conditions mêmes qu'elle avait demandées -- distribution obligatoire -- les recettes provenant de ses abonnés auraient été totalement garanties. Par conséquent, cette "entreprise privée" aurait reçu des "droits d'abonnement non discrétionnaires privés" de quelque 30 millions de dollars par an, selon les termes mêmes utilisés par Allarcom pour qualifier maintenant les recettes auxquelles Radio-Canada aurait droit.

L'entreprise privée est généralement fière de l'esprit et du processus de concurrence. Parmi les nombreux candidats à des services d'émissions spécialisés, qui étaient presque tous du secteur privé, Allarcom était la seule entreprise privée à demander un permis pour exploiter une chaîne d'information. Cependant Radio-Canada, société du secteur public, pressée de se montrer plus dynamique sur le plan des affaires, a également présenté une demande et c'est elle qui a gagné selon les règles justes et équitables de la concurrence.

On peut noter également, si on examine les résultats généraux de ce processus public particulier, que tous les autres permis de services d'émissions spécialisés ont été accordés à des entreprises privées, y compris un nouveau permis de télévision payante qui est allé à Allarcom et à son partenaire.

8. Étant donné que ce service est offert par Radio-Canada, cela ne signifiera-t-il pas tout simplement davantage d'emplois et d'installations à Toronto?

Non. Plus de 70 pour cent de la programmation du service sera produit dans des centres en dehors du Canada central. Pas moins de 12 heures par jour seront animées à partir de villes en Colombie-Britannique, en Alberta et dans la région de l'Atlantique. Presque toute la programmation de la fin de semaine sera mise en ondes à partir de villes à l'extérieur du Canada central.

Cela signifie qu'une faible partie de l'ensemble de la programmation produite proviendra de Toronto. Cela veut dire également que l'embauche du personnel et l'acquisition limitée du nouveau matériel se feront surtout en dehors du Canada central.

Halifax a déjà été mentionnée comme centre d'exploitation clé. Calgary sera le principal centre d'exploitation dans l'Ouest. Son rôle sera de coordonner et de présenter les nouvelles et l'information provenant de tout le Canada, y compris ses propres contributions, dans un bloc quotidien de six heures dont elle sera le point de source. De nouveaux postes seront créés à Vancouver, à Saint-Jean (T.-N.) et dans bien d'autres villes, lorsque la chaîne d'information de Radio-Canada entrera en ondes.

Le Nord canadien sera relié au reste du Canada au moyen d'une liaison de satellite directe réservée, ce qui éliminera les retards actuels d'un ou même deux jours dans la livraison des émissions de nouvelles et d'information, et donnera par le fait même aux résidents du Nord la possibilité de participer de façon plus active et immédiate à la vie canadienne.

L'effectif total pour la première année d'exploitation sera de 187 employés. Environ 70 autres employés viendront s'ajouter pendant la période visée par le permis initial.

Cependant, outre les emplois et le matériel supplémentaire, la production à l'extérieur du Canada central dans une proportion de 70 pour cent ou plus de la programmation du nouveau service stimulera le moral des employés et accroîtra la fierté locale dans tout le pays. Le personnel qui aura la possibilité de contribuer au service se sentira davantage engagé sur le plan national, ce qui favorisera avec une efficacité sans précédent le développement de l'unité nationale, l'expression de l'identité canadienne et l'échange d'information entre les régions du pays.

9. De quelle façon le nouveau service de Radio-Canada s'acquittera-t-il de ses obligations de rendre compte?

Radio-Canada est déjà comptable de bien des façons, beaucoup plus que ne le serait toute entreprise privée de radiotélévision. Radio-Canada doit déjà rendre des comptes au Parlement par l'entremise du Comité permanent des communications et de la culture, du Conseil du Trésor et du Vérificateur général. Elle est comptable également au CRTC et directement à la population canadienne, qui est propriétaire de la Société. La chaîne d'information ferait partie de cette structure existante d'imputabilité. En outre, elle serait davantage comptable de son exploitation en raison des nombreuses mesures qui découlent des conditions dont le CRTC a assorti l'octroi du permis.

10. Que dire de l'intégrité journalistique et du respect de l'équilibre et de l'équité?

L'existence même de la chaîne d'information donnera l'occasion de diffuser davantage d'émissions d'opinions et permettra aux auditeurs de réagir. Le Conseil d'administration de Radio-Canada a en outre annoncé la création d'un conseil journalistique qui sera entièrement composé de gens venant de l'extérieur de Radio-Canada. Près de 2 millions de Canadiens témoignent déjà de la confiance qu'ils ont en la qualité et l'honnêteté du journalisme télévisuel de Radio-Canada, tous les soirs de la semaine, en choisissant de regarder THE NATIONAL. Mais cela ne suffit pas à Radio-Canada. La Société a récemment mis à jour son recueil de politiques journalistiques. Ces politiques sont les plus exigeantes qui soient au Canada, et peut-être dans tout organisme de radiotélévision, et elles sont mises en application scrupuleusement. Elles ont fait récemment l'objet d'un réexamen qui a permis de les renforcer encore davantage et de les adapter en fonction de situations nouvelles dans notre société, comme les activités terroristes.

Finalement, le CRTC a annoncé son intention de se pencher à nouveau sur le sujet lors du renouvellement du permis en réexaminant l'efficacité et l'à-propos des politiques journalistiques de Radio-Canada.

11. De toute façon, existe-t-il vraiment une demande pour une chaîne canadienne d'information?

Oui. En fait, la demande d'émissions d'information télévisée, même en provenance de sources étrangères, est telle actuellement que plus de 500 000 foyers canadiens reçoivent le service principal d'information de CNN et, près de 300 000, son service de manchettes.

Des études et sondages d'opinions réalisés à l'échelle nationale indiquent que la majorité des abonnés du câble approuvent le rajout d'une chaîne canadienne d'information au service de base du câble. Les résultats de quatre rapports distincts en témoignent :

1. Rapport d'Environics Focus Canada

Commandé : Pour Radio-Canada

Échantillon : 1 408 abonnés du câble au Canada

Demande : 56 pour cent des abonnés du câble disent s'intéresser beaucoup ou quelque peu aux émissions d'une chaîne canadienne d'information et d'affaires publiques.

Prix : 69 pour cent préfèrent des recettes publicitaires et une faible augmentation du prix de base payé pour le câble, plutôt que pas de publicité mais une augmentation plus importante du tarif.

2. Étude sur la politique de la télévision par câble - Angus Reid Associates, juin 1987

Commandée : Pour le CRTC

Échantillon : 1 054 abonnés du câble au Canada

Demande : 79 pour cent des abonnés du câble disent qu'ils regarderaient une chaîne d'information canadienne lorsqu'on ne mentionne aucun prix (35 pour cent la regarderaient "souvent" et 44 pour cent "de temps à autre").

Prix : Service obligatoire :

i) 57 pour cent approuvent le rajout de la chaîne d'information au service de base du câble et une augmentation automatique du prix du service du câble d'un minimum de 50 cents; et

ii) seulement 9 pour cent de ceux qui sont contre ce changement résilieront probablement ou certainement leur abonnement au câble.

3. Étude du gouvernement ontarien sur l'opinion publique en Ontario à propos des services de télévision spécialisés

Échantillon : 825 résidents de l'Ontario âgés de 18 ans et plus

Demande : Proportion d'Ontariens qui disent qu'une chaîne d'information de contenu canadien et international serait bonne pour :

i) le Canada 55 pour cent
ii) leur foyer 46 pour cent

4. Rapport Gallup sur des questions ayant trait à la télévision par câble : les nouveaux concepts

Échantillon : 1 321 abonnés du câble

Demande : 55 pour cent aimeraient voir rajouter à leur service de base un certain nombre de services spécialisés comme les nouvelles, les sports et la musique.

En conclusion, la Société demande respectueusement au gouverneur en conseil de ne pas annuler la décision du CRTC 87-904 pour toutes les raisons ci-dessus, et plus particulièrement parce que :

1. Aucune des "questions de politique" soulevées par Allarcom Limited ne justifie l'ingérence sans précédent demandée dans le processus de réglementation indépendant établi par la Loi sur la radiodiffusion.

2. L'intention de Radio-Canada de solliciter un permis pour fournir un service d'information de télévision diffusé 24 heures sur 24 a été communiquée en temps opportun aux hautes autorités gouvernementales appropriées et aucune objection n'y a été opposée.

3. Le Comité permanent des communications et de la culture de la Chambre des communes, mis au courant des projets de Radio-Canada, ne s'y est pas objecté et a indiqué dans un rapport que la législation actuelle permet à Radio-Canada de rajouter des services supplémentaires.

4. En vertu des principes de justice, toutes "questions de politique" suffisamment graves pour remettre en cause la décision du CRTC et les projets de Radio-Canada auraient dû être soulevées avant ou pendant les audiences publiques, et non pas une fois celles-ci terminées et la décision émise.

5. Les projets de Radio-Canada pour le service d'information continu sont conformes aux pratiques commerciales, efficaces et effectives, et offrent la seule possibilité réelle d'établir un service d'information authentiquement canadien de grand calibre, capable de soutenir la concurrence des services américains qui se sont déjà considérablement imposés par leur monopole actuel.

6. La demande de Radio-Canada pour exploiter un service d'information continu propose un service d'envergure et de qualité supérieures à celui proposé par Allarcom Limited. Le fait a été reconnu dans la décision du Conseil ainsi que par la plupart des observateurs. En plus de contribuer davantage à la réalisation des objectifs de la Loi sur la radiodiffusion, le service sera fourni à un coût moindre pour les abonnés.

7. L'exploitation de la chaîne d'information continue selon des principes d'équité et d'impartialité des plus élevés sera garantie grâce au code journalistique de Radio-Canada et au conseil indépendant que la Société a décidé de créer pour surveiller les pratiques journalistiques de la chaîne.

8. Le Comité permanent des communications et de la culture a conclu que l'exercice du pouvoir qui permet au gouverneur en conseil de faire réexaminer une décision, en vertu de l'article 23 de la Loi sur la radiodiffusion, peut menacer "l'intégrité du CRTC".

9. Les questions actuellement soulevées par Allarcom Limited ont en fait déjà été abordées et élucidées lors des audiences publiques, puis traitées dans la décision du CRTC.

10. Les arguments avancés en faveur d'une annulation de la décision du CRTC 87-904 sont fondés sur des faits inexacts et sur une mauvaise interprétation de l'intention du législateur telle qu'elle est exprimée dans la Loi sur la radiodiffusion.

11. L'annulation de la décision du CRTC 87-904 ne serait ni conforme aux principes de justice, ni dans l'intérêt des téléspectateurs canadiens.

Le tout étant respectueusement soumis à Ottawa ce 18e jour de janvier 1988.

SOCIÉTÉ RADIO-CANADA